

2014年5月27日改訂版

日中海上航行安全対話報告書  
笹川平和財団、北京大学国際関係学院

1、 成果概要.....	2
2、 同海域の現状の評価 .....	6
3、 法的問題に関する見解の要旨.....	8
4、 航行の安全に関する見解の要旨 .....	10
5、 海上における法執行において取りうる対策についての基本的な考え方 ...	17
6、 信頼醸成及び危機管理に関する提案の概要.....	19
7、 今後の課題 .....	22

別紙

別紙1 双方の参加者 .....	24
別紙2 法的問題に関する日本側の見解.....	26
別紙3 法的問題に関する中国側の見解.....	34
別紙4 信頼醸成及び危機管理に関する日本側の見解.....	40
別紙5 信頼醸成及び危機管理に関する中国側の見解.....	46

## 日中海上航行安全対話報告書

### 1、成果概要

日本と中国は、経済と政治において重要なパートナーであり、文化的、歴史的に親しい関係にある。良好な日中関係は、日中両国の利益に合致し、東アジア、引いては世界の平和と繁栄に益するものである。

しかし、尖閣諸島（中国名は、釣魚島）及びその周辺海域（以下当該海域等と記す）をめぐる最近の両国の対立は、日中関係に大きなマイナスの影響を与えた。日中関係の一層の悪化を避けるためには、この対立を緩和し、制御する必要がある。このためには、日中双方は、現実的、理性的な態度で建設的な措置を取り、各レベルで交流と対話を行うことが望ましい。日中両国は積極的に環境を整備し、政府間の対話の回復に向けて共に努力するべきである。

北京大学国際関係学院と笹川平和財団が共催する「日中海上航行安全対話」事業は、上記のような原則と趣旨に基づいて実施されたものである。この事業では、両国の海洋法、国際法、東アジアの安全保障及び航行安全等各分野の専門家、学者を招き、2013年8月、10月、そして2014年1月に、それぞれ東京、北京、東京で計3回の合同検討会を開催して、当該海域等における航行の安全と危機管理措置について踏み込んだ対話と検討を行った。対話では、双方の専門家は、両国が当該海域等における互いの法執行上の立場を正確かつ客観的に理解しあうための参考と手本を示すことに努め、目下の当該海域等をめぐる危機的状況を制御し、緩和する方策を検討してきた。

双方の専門家は、対話の中で、当該海域等の主権に関する両国の主張が対立し、それぞれの法執行機関の船舶が対峙しているため、持続的な危機が存在し、さらにエスカレートする可能性があることを強く認識した。それ故に双方の専門家は、日中双方がこの事態を正視し、対策をとる必要があるという認識で一致した。仮に衝突事件や上陸事件等が生じ、危機がエスカレートした場合、両国関係に重大なマイナスの影響を与えることが懸念される。

当該海域等における航行安全と危機管理を検討するに当たっては、双方の専門家は、第一に、各自が海上における法執行に関係する国内法の適用と、国連海洋法条約をはじめとする関連国際法の解釈を明らかにした。相手側の関連問題に関する認識を把握したうえで、当該海域等での警備行動において法執行機関が行使可能な権限、役割と行動の範囲を理解することに努めた。日中双方は、これらの認識と理解は、誤判断等を避けるための重要な基礎だと確信している。

第二に、双方の専門家は、当該海域等における危機管理措置について検討した。双方の専門家は、法執行の際に人命や船艇の損傷に対し十分に配慮する必要があるという共通の理解を有した。当該認識を踏まえて、衝突事故等により被害者が出た場合の救助、通信手段の改善、原因究明の方法、衝突の防止、事故等の発生及び発生後の対立のエスカレーションの防止等について共に研究した。

第三に、双方の専門家は、当該海域等において日中間の信頼醸成措置を導入することが必要であるとの理解で一致した。信頼醸成措置の導入は、当該海域等における双方の間に存在する緊張関係を緩和するのみならず、最終的に両国関係の改善に寄与しうる。双方の専門家は、両国の海上法執行機関が政府の指示のもとに、直接接し、コミュニケーションを改善することが極めて重要だと認めた。これは、予期せざる事故、相手方の意図の誤解及び対立のエスカレーションの防止に重要な意義と役割を有している。双方は、相互理解の促進や、法執行機関の間の接触を通じ

て相互信頼を深めることは、日中両国間の緊張を緩和するうえで非常に重要である  
と考える。

日中両国の民間による対話事業を開始してわずか半年であるが、その間、双方の  
専門家は協力の精神をもって、法的及び技術的な観点から、微妙で複雑な問題につ  
き、率直で、踏み込んだ交流をし、多くの成果を得ることが出来た。対話の中では  
意見の相違があったものの、双方とも理性的、現実的、そして開放的な姿勢で臨み、  
結果として研究内容を深化させ、専門家間の相互理解促すことができた。この対話  
を通じて得られた最も重要な成果の一つは、たとえ主権についての立場が異なって  
も、また、国際法の解釈等に関する意見の相違があっても、当該海域等における航  
行安全に資する共同の対策を打出すことができたということである。

双方の専門家は、良好な日中両国の関係は、日中両国の社会と国民の共通利益に  
合致し、すべての関係者に利益をもたらすものであるとを認識している。そして本  
対話の結果が示すように、日中双方が多様な民間チャンネルを通して対話と交流を  
積み重ねることにより、両国関係を改善するための環境を作り出すことができると  
確信している。

本対話に関するこの報告書は、当該海域等において実施可能と考えられる対策を  
まとめたものである。日中両国の政府関係者による航行安全問題の検討に資するこ  
とを期待するものである。

今回の検討に当たって、双方の専門家は、日中両政府の当該海域等の主権に関す  
る現時点での主張の相違を十分認識するが、双方の立場の是非には触れず、またそ  
れらを損なうことの無いように留意した。法的な意見や航行安全上の意見に関する  
参加者間の意見の相違は尊重し、相違点は原則両論併記とした。

本報告書に記された見解は、参加者個人の意見を取りまとめたものであり、各人の帰属する機関の意見を代表するものではない。

検討に参加した双方の専門家については、別添資料を参照されたい。

(別紙1)。

本報告書は、日本語と中国語で書かれ、それぞれを等しく正文とする。

## 2、同海域の現状の評価

対話参加者は、日中双方の関係者より提供された映像等から判断して 2012 年 9 月以降、同海域等においては、船舶の安全航行が担保されていないと結論した。

経験的な分析からすると主に次の三つの場合に同海域等において、最も緊張した状況が発生すると考えられた。

- (1) 一方の法執行船により、相手方法執行船の意図について誤解又は誤判断がなされた場合。
- (2) 一方の法執行船の操船が妥当性を欠いた場合、又は、一方の法執行船により故意に不当な操船がなされた場合。
- (3) 両国の法執行船以外の第三者の船舶による、上陸等の行動の幫助その他挑発的な行動や顕著な違法行為が予測される場合。

上述の (1) (2) (3) の様な緊張関係を生じさせている現状を放置すれば、両国の船舶の間で衝突等の事故が発生し、その結果船舶の沈没や乗員の身体生命への危険等予期せぬ状況を作り出す可能性が現実として考えうる。

そして、そのような状況が発生した場合、(1) 両国海上法執行機関の間で十分な情報交換が無く、また信頼関係が存在しないこと、(2) 両国政府の間で危機的な情勢発生した際の対策が合意されていないことから、双方の国内で過激なナショナリズムが昂揚し、両国の関係を一層悪化させる可能性がある。

従って、同海域の航行の安全を図り、対立のエスカレイトを防止するために、両国政府及び法執行機関による適切な対応が早急に必要である。

このため、本対話では先ず、国連海洋法条約を中心とする国際法と航行安全対策について検討し、それらを踏まえて、取り得る適切な対応の基本的な考え方、次いで具体的な対策をまとめることとした。

### 3、法的問題に関する見解の要旨

日本側の多数意見の要旨（全文は別紙2参照）

(A) 領海内において、非商業目的の外国政府公船（以下公船）に対し、沿岸国の法執行機関が保護権の行使として取りうる措置

- (1) 公船による無害でない通航に対し、沿岸国はその保護権の行使として、  
①無害でない通航の中止の要請、②領海外への退去要請、③要請に従わない場合は、自国法執行船による当該公船を退去させるため措置（航路変更を余儀なくさせる行為、進路妨害、体当たり等）を実施することが出来る。
- (2) 如何なる措置を沿岸国が取りうるかは、無害でない通航が沿岸国の平和、秩序及び安全に与える脅威の程度による。
- (3) 公船に対し国際法上認められている外国の裁判管轄権からの免除により、沿岸国は、無害でない通航を行う公船に対し、立入検査、抑留、拿捕、逮捕、訴追といった措置を行うことは出来ない。

(B) 武器使用の可否及び使用基準

- (1) 公船による無害でない通航が武力攻撃に該当しない限り、沿岸国は自衛権に基づく武力の行使はできないが、領海における保護権の行使として武器の使用は認められる。
- (2) 国際海洋法裁判所の判例等によれば、海上法執行の際の武器の使用は、  
①可能な限り回避されねばならないこと、②必要な限度を超えずかつ合理的なものであること、③人命を危険にさらさない考慮がなされること、以上の三条件を満たすものでなければならない。

中国側の意見の要旨（全文は別紙3参照）

- （1）中国側の法執行船による当該海域への進入は、中国国内法により当該船舶に付与された権限に基づいて、中国に帰属すると認める領土及び領海で、通常の法執行を行うためである。
- （2）中国の船舶が当該海域で法執行活動を行う際には、国際法と国内法が適用される。関連する国際法は、主として、中日とも締約国になっている「国連海洋法条約」（1982年）であり、関連する国内法は、領海に関する中国の国内法である。
- （3）釣魚島に対する主権をめぐって中日双方の意見が対立していることに鑑み、当該海域で航行する中日両国の政府公船は、無害通航権、正常な航行を行うときの免除、及び、危険な行為に直面した際に必要な措置を取る権利を享受する。これは、「国連海洋法条約」の第32条と第25条の定めるところである。
- （4）外国政府の公船が同海域において無害通航権を享受するのは、「国連海洋法条約」の第18条と第19条の定めるところである。一方で、沿岸国は無害でない通航を行う外国政府の公船に対し、「国連海洋法条約」の精神に合致する措置を取ることができる。
- （5）釣魚島の領土主権をめぐって中日双方の意見が対立している。その対立と緊張を緩和する有効な措置が見つからない中でも、中日双方の政府公船は、同海域において不測の事故の発生を回避するためにあらゆる努力を払わなければならない。当方こそ合法的な沿岸国だと考えて、相手国の公船に対して沿岸国の強制的な保護権を行使することは、是非とも回避すべきである。
- （6）公船は法執行中に、如何なる場合も武器の使用を避けなければならない。

#### 4、航行の安全に関する見解の要旨

日本側の意見

(A)「1972年海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約」(以下条約)の適否及び準用の可能性

- (1) 条約は、公海と領海を含む全ての海域で適用され、その対象船舶は、公海及びこれに接続する海域を航行する締約国の全ての船舶(軍艦、公船、商業用船舶)である。しかし、同条約が軍艦や法執行機関の船舶に適用されるのは、これら船舶が通常の航行を実施している場合であり、戦闘や軍事行動中の軍艦、法執行に従事中の公船には適用されない。通常時でない場合に公船や軍艦に条約の一部の内容が類推適用されるか否かについては、公船等が具体的に対応中のケースによって操船等は異なるものであり、一概に規定できない。
- (2) 条約が直接適用又は類推適用されない場合においても、法執行の際には、対象船舶及び乗員に対し、その安全性に十分注意を払う形で法執行することが国際的な慣習として成立している。具体的な措置は具体的な状況に応じて法執行機関等が検討の上選択すべきものであるが、例えば船籍、船舶番号の表示、VHF通信による必要な場合のコミュニケーションの確保等は、直ちに実施可能あるいは既に実施されていると考えられる。
- (3) 航行の安全の確保の観点から、上記(2)に例示したもののみならず、種々の措置が実施されることが望ましい。それらの措置は、法執行機関が対象船舶の行動意図を把握し、相手方法執行機関と意思の疎通を図りえた場合などに、実施可能となる場合が多いと考えられる。

## (B) 事故への対応

- (1) 事故により法執行対象船舶の乗員等の生命に危険が生じた場合に、good seamanship に基づき、法執行中の船舶を含む事故船の近くに所在する全ての船舶が救助活動を優先的に行うことは、国際的な慣習として確立されている。同海域においてもこの原則に基づき救助が実施されるものとする。
- (2) 「1979年海上における捜索及び救助に関する国際条約」(SAR条約)の第3章は、締約国国家間の協力について規定している。これは、係争海域ではない海域において、締約国である沿岸国の同意に基づき、他の締約国の救助隊が海難の位置の捜索及びその海難の生存者の救助の目的のみを以て、当該締約国の領海、領土、又は領空へ直ちに立ち入ることを可能にする仕組みである。しかし、日中間のいずれの沿岸国であるかについて両国の見解に相違がある同海域においては、その仕組みは機能し難い。

また、日中間においては、SAR条約第3章3.1.8に謳われる他の国との捜索救助に係わる協力及び調整を強化するための合意、いわゆる SAR協定が未締結であるので、この仕組みの適用はさらに困難である。

なお、同海域における最近の日中両国の法執行船の活発な活動状況からすれば、一般的な海難事故が生じた場合は good seamanship に基づく救助活動が行われることにより、十分対応可能であるとする。

## 中国側の意見の要旨

### 一、海上航行安全の基礎的規則について

- (1) 中国側は「1972年海上における衝突の予防のための国際規則に関する条約」（以下条約）と「海上における衝突の予防のための国際規則」（以下規則）の主旨と精神に賛同し、これらのものは、中日双方が釣魚島周辺海域（以下同海域）における海上航行安全のルールを形成し、航行の安全を実現する際に参照しうると認識する。
- (2) 中日双方には、「規則」項目の具体的な適用に関し理解の相違があるが「条約」と日本の「海上衝突予防法」の主要な内容は基本的に一致している。従って、中日双方の船舶、特に双方の政府公船が同海域で航行し、また法執行活動を実施する際に相手方に敵意を抱くことから生じ得る衝突事故を避けるため、中日双方が「規則」及び「条約」の主旨と関連条項を参考し、中日双方の船舶（同海域において法執行を行う政府公船を含む）の航行安全に係わる共同の基準を作成することを提案する。

中国側は、同海域における航行安全の共同基準には、下記の内容を含むことを提案する。

- (1) 同海域で航行、停泊、座礁したすべての船舶は、関連規定に則り、信号燈や船舶番号を正しく表示し、VHF16チャンネルをよく聞くとともに、他の船舶が当該船舶を認識できるようにAIS（Automatic Identification System）を作動させる。
- (2) 同海域で航行、停泊、座礁したすべての船舶は、いかなる時でも、視覚、聴覚はじめ、その時の状況に適した利用可能なあらゆる手段を用いて、正当な見張りを保つべきである。これによって、情勢や衝突の危険について

十分な予測ができるようにする。

- (3) 同海域で航行、停泊、座礁したすべての船舶は、いかなる時でも、安全な速力で航行すべきであり、これによって、妥当で有効な衝突回避の行動をとり、その時の状況に適した距離で船舶を停止することが出来るようにする。
- (4) 同海域での航行、停泊、座礁したすべての船舶は、その時の状況に適したすべての利用可能な手段を用いて、衝突の危険があるかないかを判断すべきである。衝突のおそれがあるかどうか疑わしい場合には、衝突の恐れがあるものとする。
- (5) 同海域での航行、停泊、座礁したすべての船舶は、来る船との間に衝突の危険があると感じたら、迅速に大幅な行動を取り、時間的余裕をもって他船に航路を譲り、緊迫した局面の発生を避け、いつでも good seamanship に基づいて行動する。
- (6) 同海域での航行、停泊、座礁したすべての船舶は、著しく接近することによって引き起こされる切迫した危険、特に、他船の前方の通行路を横断することや、相互の追い抜きによって引き起こされる切迫した危険を避けなければならない。切迫した危険とは、両船の接近がもはや一方の船の行動だけでは、相互間に安全な距離を保ちながら通過することが出来ない状況を指す。航海の実践と大多数の学者の観点によれば、一般的に視界良好な状況の下で、船舶同士が切迫した危険を作り出す距離は、約 1 海里である。視界不良の場合、両船が緊迫した局面を作り出す距離は、約 2 海里である。
- (7) 同海域で航行し、如何なる理由により船舶間に切迫した危険が発生した場合でも、両船とも、乗員が普段取っている方法と good seamanship に基づいて行動し、切迫した危険の発生を防がなければならない。
- (8) 同海域で航行し、如何なる理由により船舶間に切迫した危険が発生した場合でも、それぞれの船舶が good seamanship に基づき、直ちに最も有効な衝突回避の動作を取り、衝突の発生を防ぐべきである。

- (9) 同海域で航行するすべての船舶は、視界不良の状況の下では、より正規な見張りを保ち、慎重に操舵し、機械をいつでも操作できるよう準備しておく。一方の船が、他方の船をレーダーのみによって確認した場合、切迫した危険があるか否か、または衝突の危険があるか否かを判断すべきである。もし危険がある場合、直ちに回避し航路を譲る動作を取らなければならない。若し、この行動が変針を含む場合、以下の点は極力避けるべきである。
- (i) 追い越される船舶以外は、前真横から来る船舶に対して、左へ変針する。(ii) 真横または、真横後ろから来る船舶に対して、その船舶に向かって変針をする。衝突の危険がないと断定できる場合以外は、どの船舶も、他船の警笛が本船の真横より前から聞こえる場合、または真横より前の他船との間で切迫した危険を避けることができない場合、速力を針路維持ができる最小限までさげる。必要な場合は、船舶を完全に止め、また如何なる場合でも、衝突の危険が過ぎるまでは、極めて慎重に操船すべきである。
- (10) 船舶は同海域を航行している時、両船が互いに認められる位置にいる場合、以下の規則に従う。(i) 他の条約規定の如何にかかわらず、如何なる船舶も他の船舶を追い越すとき、追い越される船舶が完全に通過するまで、航路を譲らなければならない。(ii) 二隻の動力船が向かい合った場合、それぞれの船舶は右転換し、他の船舶の左船端から通過する必要がある。(iii) 二隻の動力船が交差し、衝突の危険性が伴った場合、本船の右船端に他の船舶がある場合、他船に航路を譲る必要がある。そして、状況の許す限り、他の船舶の前方を横断することを避けるべきである。(iv) 他の船舶に航路を譲る船舶は、十分に余裕のある時期に大幅の動作をとり、余裕を持って他の船舶に航路を譲る必要がある。(v) 両船の中の一船が、他の船舶に航路を譲る際、他の船舶は普通針路保持船の場合、本船は針路と速力を保つ必要がある。もし規定上航路を譲る船舶が明らかに本規定の条項に従わない動作をとっていると判断した場合、当該針路保持船は、衝突を避けるため、自らの判断で操船できる。しかし、交差した局面にある針路保持船

が独自の動作をとるとき、状況の許す限り、本船の左船端の船舶に対して、左へ変針することは避けるべきである。また、針路保持船は如何なる理由があろうと、航路を譲る船舶の動作だけでは衝突は避けられないと認識した場合においても、衝突を回避するための最も有効な措置を取らなければならない。

- (11) 同海域で航行をしている船舶の互いの接近が、隣合わせるほど近くなった場合、関連の規定に則り、直ちに相応の操船を行い、警告信号を発する必要がある。特に、附近に他の船舶があり、本船が変針変更や、機関を後進させ、または追い越し等の行動を取ろうとする場合、本船は相応の警告信号を出し、本船の今行おうとしている行動や追い越し意図を伝える必要がある。もし、出会わせた船舶が相互に接近し、しかも何かの理由により、一方の船が他方の船の意図、行動を理解できないとき、また、衝突を避けるため、取るべき十分な措置を本当に他方の船は取っているのかを疑っているとき、他方の船舶に疑いを持っている船舶は、直ちに短くて速い警笛を5回以上鳴らし、疑いの意思を伝える必要がある。さらに警笛の音は、5回以上の短くて速い閃光灯の照らしによって補うことが出来る。
- (12) 視界不良の状況であろうと、視界良好の状況であろうと、船舶は相互接近しているとき、VHF16チャンネルを利用し、航行や回避の操舵その他行動の意図について意思の疎通を図り、協調し合うことを提案する。

## 二、事故への対応

(1) 同海域で海難事故が発生した場合、法執行船を含め、事故海域周辺にいるすべての船舶は、捜索と救助活動を優先的に行う。

(2) 「1979年の海上における捜索及び救助に関する国際条約」(SAR条約) 3.1.3は、「締約国の当局は、海難の位置の捜索及びその海難の生存者の救助の目的のみをもつて他の締約国の領海、領土又は領空へ自国の救助隊を立ち入らせることを希望するときは、当該他の締約国との間で別段の合意のある場合を除き、予定する任務の詳細及び必要性を示して、当該他の締約国の救助調整本部又は当該他の締約国が指定した他の当局にその旨の要請を行わなければならない。」と規定している。

同海域に関する対立が存在する現在、両国の救助船舶と飛行機が同海域で捜索と救助に従事する際に、一方当事国の救助協調センター又は当該国の指定した他の当局に対し、救助要請を出すべきではない。一方当事国の救助の船舶と飛行機が同海域に入る目的を相手国が理解できるようにし、かつ、誤判断による危険の発生を防ぐため、中日双方の救助協調センター(RCC-Rescue Co-ordination Centre)の相互協調と相互連絡の推進を提案する。

(3) 双方の法執行船の間で衝突による事故が発生した場合、救助の他に、事故の責任について共同調査を行う。

## 5、海上における法執行において取りうる対策についての基本的な考え方

本対話の参加者全員が、同海域の現状から航行安全への対応が早急に必要であることを認めた。これを踏まえ、如何なる考え方に基づく対応が現実的に可能であるかを検討した。

日中の対話参加者の間に法的及び航行安全について見解の相違があることは、上記3及び4のとおりである。また、日中両政府の同海域等における領有権に関する主張が異なることは、周知のとおりである。しかし、これらの主張及び見解の相違は、両国が同海域等における航行安全のための対策を取ること及び対立のエスカレイトを防止する対策を取ることが不可能にするものではない。両国が本問題について根本的な解決を目指す対策を取ることが現時点では困難にしても、これら双方の主張や見解を損なうことなく、海上の航行の安全について実効的な一定の対策を取りうる可能性はある。

何故ならば、次の4点について、日中双方の関係者は共通の認識を有していると考えられるからである。

- (1) 無害でない通航を行う外国公船に対峙するときであっても、沿岸国の法執行機関は船舶及び乗員の安全性に十分配慮しなければならない。
- (2) 沿岸国の法執行機関が、無害でない通航を行う外国公船の意図を予測でき、かつ、当該外国公船に対して強力な措置を取る必要が無いと判断できれば、当該法執行機関は抑制的な対応が可能であり、予期せぬ出来事が生じる可能性は大きく減少する。
- (3) 以上2点については、日中双方の関係者が共通認識を有していると考えられるにも拘らず、現在、同海域において航行安全が担保されておらず、緊張がもたらされている直接的な原因のひとつは、法執行機関間に、相

手方の意図の誤解や誤判断があるためと推察される。これは、日中の海上法執行機関間に相手方の行動に対する不信感があり、信頼関係が弱いことによると考えられる。

- (4) また、予期せぬ出来事が生じた場合の危機管理体制が日中間に構築されていないため、偶発的な事故等が生じた場合、両国とも抑制的かつ合理的な対応を取り難いと考えうる。その結果、対立が不必要にエスカレートする恐れがある。

以上から、本対話の参加者は、日中の海上法執行機関の間の信頼醸成と、両政府の間の危機管理体制の構築が、同海域等について現在取りうる、航行安全対策及び対立のエスカレート防止対策として非常に有効であると結論し、その内容を検討することとした。

## 6、信頼醸成及び危機管理に関する提案の概要

信頼醸成措置（CBM）とは冷戦真只中の70年台頃に、偶発的な出来事や相手方意図の誤解に起因する衝突（以下、偶発事件等）の回避を念頭に考案された安全保障措置であり、現在は欧州等における安全保障政策の大きな柱一つとなっている。その主たる内容は、情報公開、行動規制、コミュニケーションの改善等である。敵対する意識を有する国家間においても、偶発事件等による対決のエスカレーションを防止することが共通の関心事であれば、信頼醸成措置は有効であると考えられている。

現在対峙しているのは軍ではなく法執行機関であるが、法執行船の間の偶発事件等から人的被害等を伴う事故が発生することにより過激なナショナリズムが高まり、対立の拡大が現実のものとなる可能性が存在する。従って、日中両政府がこのような事態を防止することを共通の関心事とするならば、当該海域等における領有権問題に関する主張と関係なく、双方の国内法の規定を超えない範囲で信頼醸成措置は実施可能であると考えられる。また、信頼醸成は現場で自然発生的に実施されるものではない。日中両国政府の合意に基づき、双方の法執行機関の間で検討が開始される必要がある。

偶発事件等が起こりうる法執行機関の行動としては、同海域における船舶の衝突等の事故、武器の使用等による損害の発生、及び、法執行機関による相手国国民の拘束や逮捕等が想定される。

信頼醸成措置の主な具体例としては、以下に示すように、情報交換、人的交流、警備上の配慮、通信の改善、法制度の相互理解等が挙げられる。（信頼醸成に関する日中双方の提案書は、別紙4、別紙5参照）。

### （1）情報交換

情報交換は、相手方の意図を理解するとともに、相手方に自らの意図を理解させるために行うものである。いかなる範囲の情報交換を行うかは、法執行機関間の話し合いに委ねられる必要がある。情報交換を通じて、相互に相手方の行動の予測が可能となり、偶発的事故の発生の可能性を減少させることができる。また、仮に危

機が生じて、それによるマイナスの影響を抑えることができる。ただし、双方が正確な情報を提供することがこの種のC BMを実施する大前提である。

## (2) 人的交流

人的交流の目的は、相互の行動目的が異なっている場合でも、相手方組織は合理的な判断を行うことが出来、また感情的な敵意を有していないことを認識することにある。つまり、同一の関心事については協力関係を結ぶことが出来るという認識を双方が持つことである。

領海警備に関わる日中法執行機関間の直接的な人的交流としては、①この分野での様々なレベルにおいて、相互訪問等の形式により部隊、訓練の視察等を毎年行うこと、②遭難救助等での協力関係を形成するための交流を行うこと、が考えられる。さらに現在の多数国間の交流に加え、二国間ベースでの長官の交流も検討されるべきである。

## (3) 警備上の配慮

警備上の配慮は、第一義的には現場における担当者の暴発等の防止による偶発的な事件を防ぐために必要な措置である。軍事部門と同様に、法執行機関の取締上の必要性にも配慮しつつ、武器の使用(主に小火器)の制限及び取締等に関する原則について何らかの形で合意することが望ましい。

## (4) ホットラインの開設

ホットラインは、緊急時等に相手方の意図を直接的に知る最善の手段であり、政治レベルから現場レベルまで複数の段階で設けられていることが望ましい。防衛当局間の日中海上連絡メカニズムを参考に、法執行機関間の使用言語、周波数等に関する通信要領を作成する必要がある。さらに、事故発生時の相互の通報、連絡要領も含めるべきである。通信システムの改善は、双方に合意の意思があれば、比較的簡単に導入可能である。危機管理上からも必要不可欠な措置である。

## (5) 法制度の理解

双方が軍事部門ではなく、法執行機関であることから、国際法の解釈、夫々の国内法の適用等について相手方が的確な対応をしているか否かは、信頼醸成にとって大変重要な問題である。

当然、解釈や見解の異なる点はあるであろうが、双方の法執行機関の関係者が参加するセミナーや合同研修などを通じて、それらの点を含め双方の法制を紹介し、国連海洋法条約（UNCLOS）を含む国際法の解釈等について意見交換をすることは、双方の法制度及びその適用への相互理解を深めるものであり、法執行機関に特有でありかつ有効であるCBMと考えられる。

## 7、 今後の課題

- (1) 上記提案内容の検討に向けて両国政府が合意することは、それ自体現在の膠着状態を解消するものであり、緊張緩和に大きく貢献すると考える。しかし、これらの措置は、現在以上の日中間の対立のエスカレイトを防ぐための対症療法に過ぎず、それも海上航行安全に限定されたものである。日中両国の本海域等の問題を巡る対決を緩和するためには、本対話で検討された以外の様々な問題が日中の官民双方で具体的に検討なされねばならないことは言うまでもない。
  
- (2) 笹川平和財団と北京大学国際関係学院は、このような民間部門によるイニシアチブが両国において前向きに受け入れられる場合には、同海域等の上空における問題を始めとする今回取り上げなかった安全の問題、東シナ海における海洋開発権益問題、同海域の問題に限らない広範な日中安全保障問題等を日中の専門家と共に検討していく用意がある。

# 別紙

日本側参加者

東京大学大学院法学政治学研究科	中谷 和弘 教授 (国際法、国際空間秩序と法)
大阪大学大学院国際公共政策研究科	真山 全 教授 (国際法、国際法における武力の管理)
日本船長協会	赤塚 宏一 副会長 (海上航行ルール、救難救助)
海洋政策研究財団	寺島 紘士 常務理事 (海洋政策)
防衛研究所	飯田 将史 主任研究官 (北東アジアの安全保障)
防衛大学校	石井 由梨佳 講師 (国際法、国際刑事法、海洋法)
静岡県立大学国際関係学研究科	坂巻 静佳 講師 (国際法)
笹川平和財団	羽生 次郎 会長
笹川平和財団	茶野 順子 常務理事

## 中国側参加者

北京大学国際関係学院	朱 鋒 教授 (国際関係学、東アジアの安全保障)
中国南海研究院	呉 士存 院長 (海洋法、海洋戦略)
北京大学国際関係学院	于 鉄軍 准教授 (国際関係学、東アジアの安全保障)
国家海洋局海洋発展戦略研究所	呉 継陸 副研究員 (国際法、海洋法)
中国南海研究院	洪 農 研究員 (海洋法、紛争法)
大連海事大学	趙 月林 教授 (海洋航行の安全)
中國人民大学法学院	余 民才 准教授 (海洋法、自衛法、核不拡散法)
中国国際関係基金会海洋研究センター	温 金栄 主任 (海上警備)
中国国際関係基金会海洋研究センター	張 炜 研究員 (海上航行の安全)

## 法的問題に関する日本側の見解

### 法的問題第一：公船の免除

以下においては、領海内で非商業目的のために運航する軍艦以外の政府船舶（以下、政府公船とする）による無害でない通航に対し、沿岸国はいかなる措置をとることができるのか検討する。まず、沿岸国が、無害でない通航を防止するために、船舶一般に対して、保護権の行使としてとりうるとされている措置を概観した後（Ⅰ）、政府公船の免除の範囲（Ⅱ）、政府公船による無害でない通航に対し沿岸国がとりうる措置について検討する（Ⅲ）。

#### I 沿岸国の保護権

慣習国際法上、沿岸国は、「無害でない通航を防止するため、自国の領海内において必要な措置をとることができる」（国連海洋法条約（以下 UNCLOS とする）25条1項参照）（沿岸国の保護権）。

領海における無害通航権は、今日、航行の利益と沿岸国の主権との調整のなかで、「沿岸国の平和、秩序又は安全を害しない」「通航」に限り、沿岸国の主権を一定程度制限することを通じて、認められている（UNCLOS18条・19条参照）。沿岸国が領海内で主権を制限されるのは、外国船舶の航行があくまでも無害通航であるからである。無害でない通航を行っている船舶に対しては、沿岸国の完全かつ包括的な主権が回復し、沿岸国は、無害でない通航を防止するために必要な措置を、領土内と同様にとることができる。

沿岸国が保護権を行使してどのような措置をとりうるかは、条約上特定されていない。依然として議論はあるものの、軍艦又は政府公船以外の船舶に対しては一般に、無害でない通航の中止の要請、口頭での警告、領海外への退去要請、航路変更、

進路妨害、船舶への体当たり (bumping off)、退去させるために必要な実力の行使 (use of force)、立入検査、抑留、拿捕・強制処分、逮捕、訴追などまで広く認められると解されてきた。ただし、あくまでも「無害でない通航を防止するため」にとられる措置である必要があり、たとえば領海の通航に関わらない沿岸国法令の執行のために当該船舶を検査したり、拿捕したりすることは認められない。

## II 政府公船の免除

軍艦又は政府公船は、慣習国際法上、旗国以外の国の管轄権の行使からの免除を享受することが認められてきた。UNCLOS32 条も「この節の A 及び前 2 条の規定による例外を除くほか、この条約のいかなる規定も、軍艦及び非商業的目的のために運航するその他の政府船舶に与えられる免除に影響を及ぼすものではない。」と規定する。そのため、領海内における政府公船による無害でない通航に対し、沿岸国がいかなる措置をとりうるかが問題となる。

政府公船については、国際法上、軍艦と同じく広い免除が認められてきた。政府公船は、公海上で旗国以外のいずれの国の管轄権からも完全に免除を享受するのみならず (UNCLOS96 条参照)、他国の領海内においても、民事裁判手続及び判決前後の強制執行からの免除を享受する (国連国家免除条約 16 条・18 条・19 条、UNCLOS28 条・32 条参照)。加えて、他国の領海内において、政府公船内の者は逮捕されず、政府公船は捜査の対象にならない (UNCLOS27 条・32 条参照)。

つまり、政府公船は、他国の領海において、旗国以外の国による船舶の使用を不可能にする又は制限する管轄権及び船内への立入りを伴う措置からの免除を享受するといえる。したがって、沿岸国は、領海内にある政府公船に対し、立入検査、抑留、拿捕・強制処分、逮捕及び訴追といった措置をとることはできない。

## III 政府公船による無害でない通航に対して沿岸国のとりうる措置

多数説によれば、政府公船による無害でない通航に対し、沿岸国は保護権の行使として、政府公船又はその旗国に対する、①無害でない通航の中止の要請、②領海外への退去要請、そして、③退去要請してもなお政府公船が退去しない場合は、退

去させるために必要な一定の措置をとることができる。

IIで示したように、政府公船は国際法上免除を享有しているので、沿岸国は、退去要請に応じない政府公船に対し、保護権の行使として、船内への立入りを伴う立入検査、逮捕といった措置、船舶の使用を不可能にする抑留、拿捕・強制処分といった措置、及び、船舶の使用を制限する訴追といった措置をとることはできない。それに対し、船内への立入りや船舶の使用制限を伴わない航路変更、進路妨害、船舶への体当たりといった措置は、保護権の行使として、政府公船に対してもとることが認められよう。

沿岸国は、退去要請に応じない、無害でない通航をしている政府公船に対し、保護権の行使として、一定の武器の使用も認められうる。ただし、国際法上、海上での法執行活動の場合も、①実力の行使は可能な限り回避されなければならない、それが不可避の場合も、②その状況において合理的かつ必要な限度内のものでなければならない、また③人道に対する考慮が払われなければならない（1999年国際海洋法裁判所サイガ号（第2）事件判決）。沿岸国が保護権の行使として武器を使用する場合には、少なくともこの3要件を満たす必要がある。また、保護権の行使として武器を使用するのは、あくまでも「無害でない通航を防止するため」であり、それ以外の目的では使用できない。

以上に加えて、沿岸国は、領海からの退去要請に応じない、無害でない通航をしている政府公船に対し、対抗措置、遭難、緊急避難として一定の措置をとることができる（国家責任条文22、24、25条等参照）。また、政府公船が退去要請に応じない事態が「武力攻撃」に相当する場合は、沿岸国は自衛権を行使して、武力の行使を含む措置をとることができる。

## 法的問題第二：法執行の規律について

以下においては、領海内で非商業目的のために運航する軍艦以外の政府船舶（以下、政府公船とする）による無害でない通航に対し、国際法上の規律（I）と、日本国内法上の規律（II）と、接触沈没事項の対応（III）について検討する。

### I. 国際法上の規律

#### 「必要な措置」の意義

仮に海上で強制的な措置を取ることができるとしても、その措置はどのような規制に服することになるか。領海及び接続水域に関する条約 16 条 1 項及び国連海洋法条約 25 条 1 項の「必要な措置」の内実が問題になる。条約上、措置の内容や実力の行使（use of force）の限度についての規定はない。沿岸国が無害ではない通航を行っている船舶（以下、当該船舶）に対して取ることのできる「必要な措置」という文言は、幅をもって起草され、沿岸国が状況に応じて多様な対応ができるように相当広い射程を有しているという見解が広く受容されている。その射程については議論があるものの、当該船舶に対して、特定の行為を差し控えることを要請するために交信すること、領海を直ちに出るように要請すること、通航の継続を阻止するために船舶を停止すること、沿岸警備隊や海上警察などの規制当局が、当該船舶に乗り込んで領海から追放する指示を行うために介入すること、当該船舶が沿岸国に対して与える脅威の程度によっては、実力を行使することを含むという見解がある。

国家実行を見ても、「必要な措置」は幅をもって解釈されてきた。冷戦初期のソ連は沿岸防御型の軍備体制であったため、国境警備法（1960年）は、無害でない通航を「ソ連の国境侵犯」とみなし、「ソ連法に従って身柄を拘束され、訴追される」と定めていた。ルーマニア（1956年）、ポーランド（1956年）、ブルガリア（1951年）も同様の領海警備法を制定していた。

また、領海内を潜航する潜水艦の通航が無害でないとみなす場合に、どのような措置を取ることができるとは、1970年代のスウェーデンとノルウェー領海内に、ソ

連のものと疑われる潜水艦が潜航する事件が相次いだ際にも問題になった。その際にスウェーデンは水面に爆雷（depth charge bomb）を投下し、潜水艦を強制的に浮上させる措置を取ったが、それに対する国際的な非難は生じなかった。なお、実力の行使がどのような根拠に基づき許容されるのかについて、スウェーデン政府は公式には明らかにしなかった。ただし、1983年に出されたスウェーデン政府内の調査委員会（Ubåtsskyddskommissionen）の報告書においては、たとえ潜水艦が沈没することがあっても、そのような実力の行使は自衛権に基づき正当化されると述べられた。

### 武器の使用基準

ただし、法執行措置が武器の使用を伴うときには、より詳しい基準に従う義務が国際慣習法上確立していると考えられている。この点については、1999年に国際海洋法裁判所（ITLOS）がサイガ号（第2）事件で裁判所が次のような基準を示している。

裁判所は国際法上、実力の行使は可能な限り回避されなくてはならず、それが不可避である場合には、状況に照らして合理的であり必要な限度を超えてはならない。また、人道的な考慮は、国際法の他の領域と同じく、海洋法においても妥当する。

そこで通常は、船舶を停止させるためには、音声によるあるいは視覚的な信号を船舶に発信する。それによっても船舶が停止しない場合には、船首に向けて発砲することを含め、多様な行動を取ることができる。実力を行使できるのは、それらの適切な行動によっても、船舶がそれらに従わない場合である。そのような場合であっても、適切な警告が船舶に対して発せられるべきであるし、人命が危険にさらされないように確保するあらゆる努力が払われなくてはならない。これらの原則は他の裁判例でも支持されてきた他、国連公海漁業協定 22 条 1 項 f 号にも取り入れられている。

このサイガ号事件では、ギニアがセントビンセント籍のサイガ号を自国 EEZ から追跡して停止させた際に、合法的に実力を行使したかが問題となった。サイガ号は石油ガスを積載していたタンカーであり、最速 10 ノットの速さで移動していたところ、ギニア当局が船体に向けて発砲したものである。ギニア当局官憲はその後船に乗り込み、甲板上で無差別に発砲を行い、銃を用いて船舶のエンジンを停止

させた。そのため、船舶及びエンジン室とラジオ室の重要な設備に損害が及び、乗船していた者2名が重傷を負った。裁判所は、船体に向けて発砲しなくてもギニア当局の官憲がサイガ号に乗り込むことはそれほど難しくなかったこと、また、信号や警告を発せず発砲したこと、乗船前も乗船後も人命を危険にさらしたこと、ギニアの実力の行使は国際法に反すると判示した。

## II. 日本国内法上の規律

日本領海内で外国船舶が「無害ではない通航」をした場合には、まず海上保安庁が海上警察権の範囲で対応し（海上保安庁法 17、18 条）、それが困難となった場合に限り、自衛隊が海上警備行動の発令により海上警察権の範囲で対応することになっている（自衛隊法 82 条）。

海上保安庁法第 17 条において、海上保安官は、その職務を行うために必要があるときには、停船させて立入検査を行い、質問をし、書類の提出を命じることができる」と規定されている。しかし、船舶側がこれに応じない場合に、書類の提出を強制できる法律上の根拠が与えられていないため、それ以上の調査を適切に行うことは難しいとされる。

また、同法 18 条において、実際に犯罪が正に行われようとするのを認めた場合（1 項）、又はそれが行われることが明らかであると認められる場合（2 項）に対処するための強制措置を取る権限が規定されている。その内容は、（1）船舶の進行を開始させ、停止させ、又はその出発を差し止めること、（2）航路を変更させ、又は船舶を指定する場所に移動させること、（3）乗組員、旅客その他船内にある者を下船させ、又はその下船を制限し、若しくは禁止すること、（4）積荷を陸揚げさせ、又はその陸揚げを制限し、若しくは禁止すること、（5）他船又は陸地との交通を制限し、又は禁止すること、（6）これらの他、海上における人の生命若しくは身体に対する危険又は財産に対する重大な損害を及ぼすおそれがある行為を制止することである。

海上警備行動とは、自衛隊法 82 条に基づき、海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合に、防衛大臣が内閣総理大臣の承認を得て命ずる、自衛隊の部隊による海上における行動のことである。

いずれの場合においても「武器の使用」に関しては、警察官職務執行法 7 条の規

定が準用される（海上保安庁法 20 条、自衛隊法 91 条 2 項）。同条では、警察官は、犯人の逮捕若しくは逃走の防止、自己若しくは他人に対する防護又は公務執行に対する抵抗の抑止のため必要であると認める相当な理由のある場合においては、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができることを定める。ただし、武器の使用によって人に危害を与えることができるとされるのは、刑法上の正当防衛もしくは緊急避難にあたる場合の他、所定の重大な罪を犯した者に対する法執行を行うために、あるいは令状に基づき身柄を確保するために、他に手段がないと警察官において信ずるに足りる相当な理由のある場合に、限られる。

### III. 接触・沈没事故への対応

船舶の接触事故、あるいは沈没等の事故が生じた場合に、直ちに行うべき対応は人命の救助である。一国の領海内で発生した接触・沈没事故において、緊急の対応を要する場合には、good seamanship の原則に基づき、事故船の近くに所在する領域国以外の国の船舶が救助活動を行うことが可能であり、またそれが望ましい場合もある。

事故の原因究明については、領域国が領域主権に基づきこれを行うことになる。但し、複数国が主権を主張する海域においては、事故の原因究明をめぐるもどちらの国がこれを行うべきかで争いがおきかねない。そのような場合には、関係国の交渉により、事故の原因究明の手續について合意する必要がある。関係国の合意に基づき事実調査委員会を設置することも一案である。

事実調査の結果、責任の所在が明確化された場合には、有責国は国際法上、国家責任を負い、原状回復・金銭賠償・陳謝・再発防止の確約といった事後救済の義務を負うことになる。なお、国際法上、自招危難に該当する場合、即ち自国の故意又は重大な過失に基づく不正な行為が原因となって損害が発生した場合には、当該国の側から賠償を請求することができなくなることに留意する必要がある。

なお、中国側より、1979 年の海上における搜索及び救助に関する国際条約第 3 章に基づいた対処をするべきだという提案がなされている。しかし、第 3 章は、係争海域ではない海域において、締約国である沿岸国の同意に基づき、他の締約国の救助隊が海難の位置の搜索及びその海難の生存者の救助の目的のみをもって当該締

約国の領海、領土又は領空へ直ちに立ち入ることを可能にする仕組みである。しかし、日中間のいずれが沿岸国であるかについて両国の見解の相違がある尖閣諸島周辺領域においては、その仕組みは機能しないであろう。

## 法的問題に関する中国側見解

釣魚島の周辺海域は中日双方がそれぞれ主権を主張している海域である。中日双方はそれぞれの立場をはっきりと示すため、釣魚島の周辺海域において互いに競い合って巡航や法執行活動を行っている。このような競争的な活動は偶発的な事故を引き起こし、それによってもともと既に緊迫した状態にある中日の政治関係がさらに深刻化する恐れがある。不測の事件の発生を防止するため、中日双方は相手側の沿岸国に対する保護権の行使に関する理解、法執行行動の範囲及び国内法による権限付与を把握し、危険を回避するための措置を講じる必要がある。この目的のために、以下、軍艦以外の、外国の非商業的目的のために運航する政府の船舶（以下「政府公船」という）の中国の領海内における無害でない通航に対して、中国はどのような措置を講じることができるのかを部分的に検討することとする。

## 法的問題一：外国政府の公務船の免除権

## I. 沿岸国の保護権

1982年の『国連海洋法条約』は軍艦以外の政府公務船の概念を定義していない。中国では海上で法を執行する政府公船を海警船と称するが、中国の法律においても同様にその概念は定義されていない。しかし、『国連海洋法条約』では多くの箇所、「非商業的目的のために運航する政府船舶」又は「政府の公務に使用されていることが明らかに表示されておりかつ識別されることのできる、正当な権限を有する船舶又は航空機」という言葉が使われている。したがって、海警船又は政府公務船については、沿岸国によって正式に権限を付与されるとともに、そのような船舶であることを示す標識があり、識別することができ、政府に奉仕して海上で法を執行する船舶と定義することができる。

中国の法律において、外国政府の公船という概念はない。中国は1992年の『領海法及び隣接区域法』で、「外国の非軍用船舶」、「外国船舶」及び「非商業的目的のために運航する外国政府の船舶」といったいくつかの概念を使用しており、また1983年の「海上交通安全法」第11条では「外国籍の非軍用船舶」及び「外国籍の軍用船舶」という2つの概念を用いている。したがって、外国政府の公船は「非商業的目的のために運航する外国政府の船舶」の範疇又は「外国籍の非軍用船舶」の範疇に属する。

『国連海洋法条約』第 25 条第 1 項に基づき、沿岸国は外国船舶の自国の領海内における無害でない通航を防止するため、「必要な措置」を講じる権利を有する。中国の『領海法及び隣接区域法』第 8 条も同様に「すべての必要な措置」を講じ、「領海の無害でない通航を防止、制止する」権限を有すると規定している。ここに言う「すべての必要な措置」という語句は、『国連海洋法条約』第 25 条第 1 項中の「必要な措置」という語句と行動の権限付与範囲において多少異なるように思われるが、実際はそうではない。条約の解釈という視点からすると、両者は実質的に一致すべきものである。

沿岸国は外国船舶の無害でない通航を防止するためにどのような措置を講じることができるのかという点について、『国連海洋法条約』には確かに具体的な規定はない。この点については、日本側の以下のような見解に同意するものである。すなわち、「必要な措置」とは概念が広い語句であり、それには無害でない通航の停止要求、口頭警告、領海からの退去要求、それに対する航路変更の強制、航行の遮断、船舶に対する衝突、駆逐に必要な武力の行使、乗船検査、抑留、拿捕、強制執行、逮捕及び起訴などが含まれる。また、「これらの措置は必ず“無害でない通航を防止するため”でなければならず、沿岸国の領海の通過とは無関係な、政府が出す法規・命令による検査を執行するため、又は当該船舶を拿捕するためである場合、認められるものではない」。但し、日本側の「無害でない通航を行う船舶に対しては、当然、沿岸国の完全かつ包括的な主権を回復する」という観点については、議論する余地がある。このような観点は免除権を有する船舶と免除権を有しない船舶を区別していないためである。前者に対して、日本側の観点は明らかに『国連海洋法条約』の規定に適合しない。

## II. 外国政府の公船の免除権

『国連海洋法条約』第 17 条及び第 32 条に基づき、外国政府の公船は中国領海内において無害通航権と免除権を有する。中国における 1992 年の『領海法及び隣接区域法』第 6 条は、外国政府の公船が妨げられることなく、中国の領海を通航する権利を有することを認めている。但し、『領海法及び隣接区域法』は「非商業的目的のために運航する外国政府の船舶」の中国の領海における免除権の問題については規定していない。しかしながら、条約の必ず遵守しなければならない原則に基づき、外国政府の公船は、たとえその通航が無害でないものであったとしても、中国の領海内において依然として免除権を有する。一般的な国際法及び『国連海洋法条約』の関連条項によると、免除権は外国船舶に対する強制措置と起訴の 2 つの面に及ん

でいる。すなわち、外国政府の公船に対して強制執行措置（例えば、乗船検査又は抑留など）を講じたり、裁判所に訴訟を提起したりしてはならないということである。

### Ⅲ. 中国が外国政府の公船による無害でない通航に対して講じ得る措置

外国政府の公船による中国の領海における通航が無害でない場合、『領海法及び隣接区域法』第 10 条に基づき、中国の海警船は「それに対して、直ちに領海を離れるよう命じる権利を有する」。したがって、外国政府の公船に直ちに中国の領海を離れるよう命令することは、中国の海警船が保護権を行使する上で最初に講じる措置である。しかしながら、外国政府の公船が命令に従わず、直ちに中国の領海を離れることを拒否した場合、中国の海警船はどのような後続措置を講じてその命令を執行することができるのだろうか。この問題について、『領海法及び隣接区域法』にはさらなる具体的な規定はない。『国連海洋法条約』第 25 条第 1 項と『領海法及び隣接区域法』第 8 条の権限付与及び外国政府の公務船の特別な法的地位を結び付けると、中国は無害でない通航を行う外国政府の公務船に対して、無害でない通航の停止要求、口頭警告、領海からの退去要求、それに対する航路変更の強制、航行の遮断又は船舶に対する体当たりなどの措置を講じることができるが、乗船検査、抑留、拿捕、強制執行、逮捕及び起訴といった措置を講じることができない。

沿岸国は領海からの退去要求に応じず、無害でない通航を行う外国船舶に対して、保護権を行使するため、一定の武器を使用する権利を有する。武器を使用する場合も、必ず慣習的な国際法を遵守しなければならない。日本側が述べるとおり、武器の使用をめぐる慣習的な国際法の条件は国際海洋法裁判所が 1999 年に下した「M/V サイガ号事件」の判決において、以下のようにはっきりと示されている。すなわち、武器の使用は (1) 必ず最終的な手段でなければならない、(2) 必ずそのときの状況下において合理的かつ必要な限度内に限定されなければならない、(3) 必ず船舶及びその人員の安全に配慮しなければならない。武器を使用する目的も確実に「“無害でない通航を防止するため”であり、この目的のためではない場合、武器を使用してはならない」。但し、沿岸国が講じ得るこの措置は領海からの退去要求に応じず、無害でない通航を行う外国政府の公務船に適用することはできず、日本側の「退去要求に応じず、無害でない通航を行う政府公務船に対して……一定の武器を使用する」ことができるという観点に関しては、国際法による支持を欠いている。『国連海洋法条約』の前文はその「平和の維持」における役割に言及している。特に第 301 条は、締約国は本条約に基づいてその権利を行使する場合、その他の『国連憲章』

に示された国際法の原則に適合しないいかなる方式によっても、武力による威嚇又は武力の行使を行ってはならないと規定している。海上で武器が使用された事件に関しては、すべてが軍艦又は政府公船による外国の商船又は漁船に対するものだった。また、「M/V サイガ号事件」で武器の使用が認められたのも、政府公務船による外国商船に対するものであり、外国の公船に対するものではなかった。目下の中日関係の緊迫した状態に鑑み、中国側は両国の釣魚島海域における法執行行為について、いかなる状況においても武器を使用してはならないという点を求めるものである。

日本側が述べるとおり、中国の海警船は慣習的な国際法上における対抗措置として、領海からの退去要求に応じず、無害でない通航を行う外国政府の公務船に対して、比例性の原則に適合する措置を講じることができる。但し、沿岸国は「……遭難救助、緊急避難する」、「領海からの退去要求に応じず、無害でない通航を行う政府公船に対して」一定の措置を講じることができない。これは、国家責任法において、遭難救助及び緊急避難は行為の違法性を解除する理由に当たるためである。沿岸国の法執行自体は行為の違法性という問題に及ばない。

このほか、中国の海警船は自衛権の行使という理由で、外国政府の公船が先に武力を行使したり、武力で威嚇したりした場合、外国政府の公船に対して武力を行使することもできる。『国連海洋法条約』第 19 条第 2 項 (a) 号に基づき、外国船舶による「その他の『国際連合憲章』に規定する国際法の諸原則に違反する方法によるいかなる武力による威嚇又は武力の行使」という行為も無害でない通航を構成する。したがって、外国の公船が武力を行使したり、武力で威嚇したりした場合、沿岸国が外国船舶の無害な通航を保証するため、武力を行使して反撃することは、『国連海洋法条約』第 25 条第 1 項に適合する。但し、「政府公船が領海からの退去要求に応じない事態」について、それ自体は武力攻撃を構成しない。「領海からの退去要求に応じない事態」を武力攻撃とみなし、自衛権を行使できるとすることは、『国連憲章』第 51 条に適合しない。このような理解は、中日の海上における法執行船にとって非常に危険なものである。

## 法的問題二、法執行に関する規定

### I. 国際法と「必要な措置」の概念

『国連海洋法条約』第 25 条第 1 項は、沿岸国が「領海保護権」を有し、必要な措置を講じることについて、相当大きな自由度を与えている。但し、そのことは、

沿岸国がすべての船舶に対して、自国が考える必要な措置（武力の使用を含む）を区別することなく講じることができることを意味するものではない。『国連海洋法条約』の軍艦又は政府公船とその他の普通船舶に対する区分に基づき、普通船舶に対して講じる「必要な措置」は、免除権を有する船舶に対して講じることができる「必要な措置」であるとは限らない。顕著な例として、沿岸国は逃走した外国の普通船舶に対して武力を行使することができるが、政府公務船に対しては明らかにそれを使用することはできないという例が挙げられる。冷戦期に、スウェーデンがソ連の潜水艦の潜航に対して水中爆雷を使用した。あの特殊な時期にあつて、このことは法律上、まったく問題がなかった。また、潜水艦の潜航はスウェーデンに対する武力による威嚇を構成しており、スウェーデンによる武力の行使は、自衛権の行使の範疇に属すべきものである。しかしながら、これによって、中日間の政府公船への適用を類推することは、明らかに不適切である。

## II. 武器の使用：中国国内法の規定

中国の領海内において、外国船舶が「無害でない通航」を行った場合、まず「中華人民共和国の関係主管機関」又は「中華人民共和国の港務監督機関」が『領海法及び隣接区域法』又は『海上交通安全法』による権限付与範囲内で反応を示さなければならない。ここに言う「主管機関」とは、現在では中国の海警局であるべきである。海警局では解決できない場合、中国の軍隊又は海軍が反応を示すことができるか否かについて、中国の法律には日本に類似する規定はないようである。

中国の『領海法及び隣接区域法』又はその他の法律には、日本の『海上保安庁法』第18条のような類似する規定はない。こうした状況ではあるものの、『国連海洋法条約』及び国際的な通常の方法に基づき、中国の海警船も無害でない通航を行う外国政府の公務船に対して、日本の『海上保安庁法』第18条のような措置を講じることができる。

どのような状況であるかにかかわらず、武器の使用に関しては、いずれも1995年の『人民警察法』第10条と11条、1996年の『人民警察装備・武器使用条例』第2条、第4条、第9～11条及び2007年の公安部の『公安機関海上法執行活動規定』第9条を適用する。これらの条項に基づき、中国の海警船は必ず規定に従って、武器を装備、使用しなければならない。法執行要員は必要な場合にのみ発砲射撃を行うことができる。発砲射撃を行う場合、一般にまず口頭警告又は発砲警告を発しなければならない。むやみに発砲して警報を発してはならず、またむやみに調査対象の船舶を銃撃してはならない。武器の使用は、相手側を制圧することを限度とすべき

である。

このような状況ではあるものの、中日双方の釣魚島海域における武器の使用を回避するという原則は、衝突の悪化を最大限回避する上での条件であるべきであり、双方に対していずれも適用されるべきである。

### III. 船舶の衝突・沈没事故の処理

釣魚島の領海で偶発事故が発生し、人命を脅かす事態が生じた場合、双方はいずれも救助するとともに、相手側の財産を保護し、相手側の人員に尊厳と待遇を与えなければならない。事故の責任については、双方が合同調査委員会を結成して調査しなければならない。調査によって明らかになった事実を踏まえて、責任の帰属を確定する。責任を負う側が損失の賠償、謝罪、再びそのような過ちを犯さないことの保証を行わなければならない。当然のことながら、事故が一方によって引き起こされたものである場合、もう一方はそれに対して責任を負わない。

釣魚島領海海域において、航行の安全或いは救助にかかわらず、また中日のそれぞれの国内法の規定の如何及び『国連海洋法条約』の規定に適合しているか否かにかかわらず、中日双方はいずれも現在の情勢下において、航行の安全の確保、海上における不測の事件の発生を最大限の予防と軽減という面について、共同で遵守する行為準則と手続きを打ち出すよう努力すべきである。

## 信頼醸成及び危機管理に関する日本側の見解

基本的な考え方

- 1、 信頼醸成措置（Confidence and Security Building Measures 以下 CBM ）とは本来偶発的な出来事や相手方意図の誤解に起因する軍事的衝突の回避を念頭に 1975 年のヘルシンキ宣言後あたりから考えられてきた措置であり、現在は欧州における安全保障政策の大きな柱のひとつとなっている。その内容は当初軍事情報公開、行動規制、相互査察などを主としていたが、さらに進化し相互不信を除くため、相互交流、コミュニケーションの改善等の措置が取られている。仮に敵対する意識を有する国同士であっても共通の関心事が偶発的事件による対決のエスカレーションの防止であるならば、CBM は有効に機能すると考えられている。
- 2、 尖閣のケースでは、軍事衝突ではないが、法執行機関間の予期せぬ出来事や相手方の意図の誤解から犠牲者を伴う事故などが発生し、これによるナショナリズムの高まり等により対決の拡大が現実のものとなる可能性が十分存在する。日中両政府の共通の関心事がこれを防止することにあるとすれば、CBM を実施することは可能であり、かつ有効である。
- 3、 この場合尖閣海域における予期せざる出来事とは、巡視船同士あるいは巡視船と民間船舶間の衝突による船体、人員の損傷、または両国のコーストガードによる小火器による射撃及びそれらに基づく船体、人員の損傷、双方ないし片方の法執行機関による相手国民の拘束、逮捕の三つの場合と想定される。対策としては予期せざる出来事の発生を防ぐこと、またはたとえ発生しても対決の拡大を防止するかの双方である。後者については危機管理において検討すべきものであり、ここでは前者について考察する。

## 具体的な考え方

- 1、 信頼醸成のプロセスは、先ず政治レベルの合意により双方の側で検討が開始される。信頼醸成を行うべしとの指示は、相手方への疑心等を取り除くために、実施部門の責任としてではなく政治レベルからなされる必要がある。CBMは、現場において自然発生的に形成されるものではない。このことは尖閣問題においても当てはまり、偶発的事件によるエスカレーションの防止のためCBMの導入について先ず日中両政府の政治的な合意が必要である。
- 2、 信頼醸成の内容が法執行機関の本来の任務を損なうものであってはならない。沿岸国の法執行機関は、領海において無害通航を行っていない外国の公船等に対し、国際法及び国内法令に従って、沿岸国としての権限を行使し、退去勧告から強制的な措置に至るまで必要な措置を取ることになる。しかし、単なる退去要求から強制的な退去に至る迄、いかなる措置をとるかは、特段の命令が上級者より出ていない限り、法令に基づく通常の内部的行動基準に従った現場指揮官の判断に委ねられている。
- 3、 双方の法執行機関は相手方が重大な違法行為や強力的措置を取らないとの予測が出来れば、相手方の軽微な違法行為に対しては、強硬な取締措置を取る必要は無くなり、沿岸国の国際法上の権利を損なうことなく、上級指揮官が国内法令の範囲内で抑制的な措置を取ることが可能であり、予期せざる出来事の生ずる可能性はかなり減少すると考えられる。相手方の行動について予測の可能性及び自らの行動に対する相手方による予測の可能性を高めることが法執行機関の場合においても **CBM** 実施の基本的要素と考えられる。
- 4、 これまで発達してきた欧州や中南米等における軍事部門のCBMの実施例は、以下のとおりであり、これらを基に領海警備における法執行機関同士のCBMを検討する必要がある。法執行機関の役割は、違法な行為を中止させ、悪質な違反者を司法プロセスに乗せるところにあり、武力による侵略者を力で阻止、粉砕するという軍事部門の役割とは異なるので、内容から見て直ちに実施出来ないものもある。また、国際法等の解釈等で相互理解を深めるという法執行機関独自のCBMの分野もあると考えられる。

## 軍事部門における CBM の内容例

### (1) 部隊の移動と行動

- A、移動内容の通報
- B、演習と動員内容の通報
- C、軍事行動内容の通報

### (2) 情報交換

- A、軍事費の年間予算
- B、新規装備と武装内容
- C、部隊所在地
- D、戦略、戦術ドクトリン

### (3) 人的交流

- A、演習等への招待
- B、連絡官の司令部への常駐
- C、駐在武官間の交流
- D、軍事アカデミー教官や生徒間の交換

### (4) 国境等での緊張緩和

- A、非武装地帯の設置
- B、共同パトロールの実施
- C、監視台の設置
- D、センサーの設置

### (5) 挑発行為の禁止

- A、特定地域における一定の軍事行動の禁止にかんする協定の締結
- B、特殊部隊を含む動員制限に関する了解
- C、部隊構成員に対する挑発行為の禁止の徹底、挑発的宣伝禁止に関する合意

### (6) 通信の改善

- A、直接連絡通信（ホットライン）の現場、司令部、首脳レベルでの設置
- B、暗号通信の制限

### (7) 武器使用の制限

- A、一定の武器の使用制限に関する協定の締結
- B、武器購入予算制限に関する協定
- C、防衛的武器(たとえば迎撃ミサイル)装備の優遇

- (8) 非軍事的交流
  - A、部隊間スポーツ交流
  - B、駐屯地、国境における民間を含めた交流
- (9) 教育、訓練
  - A、軍事アカデミーにおけるCBMの授業
  - B、司令部、部隊におけるCBMに関する訓練
  - C、軍人による国際交流
  - D、小中学校における反敵対的教育
- (10) CBMの拡大
  - A、CBMに関する地域的メカニズムの確立
  - B、CBMに関する年次会議の開催

5、CBMは法執行機関の間で衝突が予想される海域に適用されるべきものである。従って、早急に対応する必要がある、また法執行機関間ではCBMを実施した経験もないことから、直ちに実施することが可能であり、かつ偶発的 사고を防止することに有効と思われるCBMを中心に導入を検討することが望ましい。このような観点から、情報交換、人的交流、挑発行為の禁止、通信の改善、法制度の理解を導入対象として検討する。

#### (1) 情報交換

情報交換は、相手方の意図を理解するとともに、相手方に自らの意図を理解させるために行うものである。いかなる範囲の情報交換を行うかは、法執行機関同士の話し合いに委ねられる必要がある。情報交換の目的は、相手方の行動の予測が可能となり、また相手方も当方の行動が予測可能となるため、偶発的 사고の発生の可能性を減少させることである。ただし、この場合、双方が正確な情報を提供することがこの種のCBMを実施する大前提である。

#### (2) 人的交流

人的交流の目的は、当方と相手方の行動目的は異なっている場合でも、相手方組織は、職業的統制が取れており、合理的な判断を行うことが出来、また感情的な敵意を有していないことを認識することにある。つまり、同一な関心事については協

力関係を結ぶことが出来るという認識を双方が持つことである。日中間で領海警備を巡り法執行機関同士の直接的な人的交流は、存在しないので、先ずこの分野において幹部及び地方司令部間において、相互訪問等の形式により部隊、訓練の視察等を毎年行うこと、及び尖閣の領海警備と直接的な関係を有さない分野、例えば遭難救助等での協力関係を形成するための交流等を行うことが考えられる。さらに現在の多数国間の交流に加え、二国間ベースでの長官の交流も検討されるべきである。

### (3) 警備上の配慮

第一義的には現場における担当者の暴発等の防止も偶発的な事件を防ぐために必要な措置であり、例えば疑模倣攻撃の禁止等その内容は上級庁が指示すべきものである。さらに、軍事部門と同様に、武器の使用(主に小火器)について、法執行機関の取締上の必要性にも配慮しつつ、何らかの制限及び取締等の際の原則を何らかの形で合意あるいは宣言されることが望ましい。例えば、次のような内容が考えられる。「沿岸国の国際法上の権利を損なうことなく、領海警備上必要な措置をとる場合にあっても、非商業目的外国公船に対しては、捜査、又は拿捕を差し控えるものとする。また上記外国公船を含む取締対象船舶及び人員の船体及び身体の安全性に最大限配慮することとする。武器の使用は必要止むを得ない場合に限り、先ず警告、次いで警告射撃を行った後行い、人員の生命に最大限配慮し行うこととする。」

### (4) 通信の改善

緊迫時などに当方の意図及び相手方の意図を直接的に知る最善の手段であり、いわゆるホットラインとして政治レベルから現場レベルまで複数の段階で設けられることが望ましい。防衛当局間の日中海上連絡メカニズムを参考に法執行機関同士の間の使用言語、周波数等に関する通信要領を作成する必要がある。さらに、事故発生時の相互の通報、連絡要領も含めるべきである。通信システムの改善は、双方に合意の意思があれば、比較的簡単に導入可能である。危機管理上からも必要不可欠な措置である。

### (5) 法制度の理解

双方が軍事部門ではなく法執行機関であることから、国際法の解釈、夫々の国内法の適用等について相手方が適格な対応をしているか否かは信頼醸成にとって大変重要な問題である。当然解釈や見解の異なる点はあるであろうが、それらの点を含め双方の法制を紹介し、UNCLOS等国際法について夫々の解釈を説明したうえ

で、意見交換をすることは、双方の法制及び適用への相互理解を深めるものであり、法執行機関に特有でありかつ有効であるCBMと考えられる。

## 信頼醸成措置及び危機管理に関する中国側の見解

中日両国は隣国であるだけでなく、安全、利益を互いに分かち合い、協力を通じて共に繁栄していく東アジア地域の重要な一員でもあり、共に東アジアの平和、安定と繁栄を守る義務と責任を負う必要がある。

釣魚島の問題について、中日の間にどのような対立があっても、両国政府および社会は、両国民の福祉と、国際社会並びに歴史に対して責任を負う立場を以て危機を管理し、相互信頼を再建し、釣魚島をめぐる衝突のエスカレートを防ぎ、釣魚島をめぐる紛争による中日関係に対する被害を食い止めなければならない。

同時に、両国は迅速かつ友好的措置を講じて情勢に対する誤判断を防ぎ、必要のない摩擦や衝突を回避し、釣魚島海域内における偶発的な衝突事故などによる対立の拡大を防がなければならない。また、争いを緩和し、良好な環境を創るために、対話のチャンネルを広げ、釣魚島海域内における法執行船の行動に関する具体的な管理規則と制度の策定を目指すべきである。両国は争いの鎮静化と緩和に努め、政治レベルの対話を実現し、事務レベルの協議を推し進め、中日関係の回復を促進する必要がある。

### (一) 両国間の紛争及び緊迫した情勢の緩和に向けた良好な政治的条件の創造

#### 1. 靖国神社への参拝を停止し、「歴史問題」に正しく向き合い、処理する

2006年、安倍首相が訪中した際に、中国政府と「戦略的互惠関係」を推進することについて合意した。2008年5月に胡錦涛国家主席が訪日した際には、両国は『共同声明』を発表し、双方が「歴史を直視し、未来に向かう」ことを踏まえ、「互いに協力パートナーとなり、互いに脅威となることはない」という点を明確にし、「中日両国の平和共存、世々代々の友好、互惠協力、共同发展という崇高な目標を実現する」ことを決意した。しかし、2013年12月26日の安倍首相の靖国神社参拝、並びに日本の今に至るまでの「歴史問題」における争いを引き起こす言葉と立場が中日間の対立と緊張を人為的に拡大させている。靖国神社への参拝を停止し、「歴史問題」

に正しく向き合い、処理することは、釣魚島をめぐる領土紛争という問題において、政府間対話の再開させる上での基本条件である。

2. 中日政府レベルにおける有効な接触と意思疎通のメカニズムの欠如という厳しい現実に直面する中、中日両国の社会は積極的な役割を發揮し、接触と対話の維持と展開を図り、中日関係の安定に向けて、建設的な「民間ルート」の役割を發揮すべきである。両国のメディア、シンクタンク、研究機関は中日関係の改善に向けて、よりいっそう活発な役割を果たさなければならない。中日関係の改善には両国の社会の力が必要であり、両国それぞれの政策に対して、よりいっそう建設的な、ひいては批判的な立場を採るべきである。未来の中日関係の改善をめぐり、両国の社会の力が独立的、建設的な理念を堅持し、行動に参加することができるかどうか、中日関係の恒久的な安定にますます重要な役割を持つようになってきている。

3. これと同時に、両国は正常かつ活発な経済・社会面での交流を引き続き維持し、両国の経済と貿易にかかわる分野に対する政治的対立の影響を防ぎ、中日関係における問題を処理する上での「政経分離」の原則を堅持しなければならない。

4. 中日両国は「歴史問題」と「靖国神社参拝」という問題について、新たな理解と共通認識を達成することができるという点を踏まえて、両国政府部門は実際的なものを重んじる積極的な対話の実施に向けて努力し、釣魚島海域の緊迫した情勢の緩和に向けて、確実に実行可能な措置と方法を探究しなければならない。

5. 2012年9月に起きた釣魚島「国有化」の騒動以来、両国の防衛関係当局の接触と対話は途絶えている。両国政府間の政治的交流の正常化が可能であるならば、両国の軍事・防衛当局間の関係は可及的に速やかに回復すべきである。中日両国の軍事・防衛当局間の接触と協議は、両国の釣魚島問題をめぐって、早急に打ち出すべき信頼醸成措置である。

## (二) 釣魚島海域の危機管理と信頼醸成措置

### 1. 中日両国の報執行機関の接触、対話、意思の疎通の推進に努める。

中国が新たに設立した海警局と日本の海上保安庁という責任を担う二大機関は、意思の疎通と対話のメカニズムの構築に努めるべきである。第一線の法執行機関同士の対話と交流は極めて重要である。海警局と海上保安庁の間に対話のメカニズム

が構築された後、釣魚島海域における双方の法執行要員の間での接触と意思の疎通の促進に努めるべきである。釣魚島海域における両国の法執行機関の間で通信連絡・緊急対話メカニズムの構築に向けて条件を整備し、両国の法執行機関の間の敵意をやわらげ、両国の法執行機関同士の理解と善意を絶えず育んでいく。

## **2. 人道主義の原則に基づき、釣魚島海域内の海難事故について迅速に捜索・救助活動を行う**

中日双方は衝突事故などの発生を可能な限り避けるべきであるが、思いがけない事故によって、両国民や公務員が落水した場合、双方は人道主義の原則に則り、救助を最優先すべきである。軍は比較的強力な救助能力を備えているが、釣魚島海域の敏感性に鑑み、双方は互いに通報し合い、軍の応援救助を認めるべきである。救助完了後、双方は相手側の人員を拘束することなく、メディアは過大に報道することを避け、人員の落水事故を客観的に報道し、中日協力の積極的な要素を強調することが望まれる。

## **3. 双方は釣魚島海域において厳格な「行動自制」措置を確立すべきである**

双方とも相手国の漁民や漁船を拿捕することなく、また過激派の釣魚島への接近を防止し、上陸行為を阻止しなければならない。釣魚島をめぐる争いに係る政府の正式な交渉が始まるまで、両国とも島への上陸や島に施設を建設する活動、並びに科学研究の名目で釣魚島にて行う活動などを停止すべきである。両国の政府当局、釣魚島海域上の法執行機関が有効かつ積極的な対話を展開するまで、両国の釣魚島海域における公務船およびその関連行動については、誤った判断や衝突、並びにすべての衝突をエスカレートさせる恐れがある「黙約」的行動を防止する措置の構築に努めなければならない。